

# 미국의 대북정책과 핵 문제

강 근 형\*

## 目 次

- I. 서론
- II. 부시행정부의 대외정책의 성격과 대북정책
- III. 북한의 핵 개발 시인과 한미갈등
- IV. 북핵 해법 시나리오
- V. 결어

## I. 서론

냉전종식 이후 미국은 한반도에서 자유민주주의의 우월성을 입증할 필요가 없게 되었으므로 남한만을 배타적으로 지지할 필요성도 상대적으로 줄어들게 되었다. 그리고 미국의 이익에 저해될 지 모르는 한반도에서의 긴장 조성보다는 긴장 완화를 더욱 선호해 왔다. 따라서 한반도와 동북아에서의 주도적인 영향력을 행사하기 위해서는 북한을 배제하기보다는 북한을 미국의 영향력권 내에 두는 것이 필요하다. 즉, '북한포용전략'이 매우 중요해졌던 것이다. 냉전종식 이후에 출범한 클린턴 행정부의 대북정책은 과거 미국의 정책과는 여러 면에서 다른 점을 보여왔으며, 그 결과 한미관계와 북미관계에도 상당한 정도의 변화가 있었다.

클린턴 행정부의 대북 포용정책은 북한의 핵 개발을 동결하고, 북한으로 하여금 국제사회에 진출할 수 있는 길을 터놓았으며, 그리고 북한에 대한 영향력을 행사할 수 있는 토대를 마련했다는 점에서 어느 정도 성공적이었다고 평가할 수 있을 것이다. 그러나 북한이 남한과 미국과 협력하는 태도를 보이면서 원조를 받아내고, 비밀리에 핵

\* 제주대학교 정치외교학과 교수, 평화연구소장

\* 이 글은 2003년 6월 20일 "변화하는 국제질서와 한반도의 미래"라는 주제로 제주대학교 평화연구소와 독일 한스자이델 재단이 공동 주최한 학술회의에서 발표했던 것을 발전시킨 것이다.

무기와 장거리 미사일 등 대량살상무기 개발을 지속함에 따라 클린턴의 대북 포용정책은 국내외의 강력한 비판에 직면하게 되었다. 특히, '의회를' 중심으로 공화당의 비판은 엄청난 것이었다.

이러한 상황에서 등장한 공화당의 부시 행정부는 북한에 대해 엄격한 상호주의와 검증을 주장하는 대북강경정책으로 선회함으로써 북미관계는 다시 냉랭한 긴장이 드리어져왔다. 북미관계의 악화는 남북관계의 활성화에도 부정적인 영향을 미치고 있는 것도 사실이다. 더욱이 북한이 농축우라늄에 의한 핵개발계획을 추진해왔음이 밝혀지고, NPT를 탈퇴함에 따라 핵 문제의 해결을 둘러싸고 한미간의 마찰도 고조되고 있는 실정이다.

따라서 이 글에서는 부시 행정부의 대북정책이 어떠한 방향으로 변화하고 있는지, 그러한 이유는 무엇인지에 대해서 설명해보려 한다. 그리고 북한의 핵문제를 해결하기 위해서는 어떠한 정책적 시나리오를 취해야 할 것인지에 대한 정책적 제언도 제시해보려 한다.

## II. 부시행정부의 대외정책의 성격과 대북정책

전통적으로 민주당의 대외정책이 윌슨적 이상주의에 바탕을 두어 인권과 민주주의 등의 가치를 강조하는 방향에서 미국의 국익을 추구해왔다면, 공화당의 대외정책은 힘의 우위에 입각하여 미국의 국익을 추구하는 현실주의적인 외교성향을 강하게 보여왔다.<sup>1)</sup> 레이건 시대에는 소련에 대한 힘의 우위를 강조하면서 군사력을 강화하고 강력한 반공정책을 추진하였다. 물론, 소련 고르바초프의 평화공존적인 정책 변화에 따라 부시 대통령 시절에는 좀더 완화된 실용주의 노선을 취하기도 했지만, 걸프전을 적극적으로 수행한 것을 보면 시니어 부시 대통령 때의 대외정책의 핵심도 힘을 바탕으로 하여 미국의 국익을 추구한다는 점에서는 큰 차이는 없었다.

1) 협력적 국제주의(Cooperative internationalism)와 호전적인 국제주의(Militant internationalism)를 기준으로 공화당과 민주당의원들에 대한 1992년의 여론조사를 보면, 공화당은 협력적 국제주의를 반대하고 호전적 국제주의만을 지지하는 강경주의자(Hard-liners: 17%)와 협력적 국제주의와 호전적 국제주의를 다 지지하는 국제주의자(Internationalists: 52%)들이 대다수를 차지하며, 민주당은 국제주의자들(19%)이 소수이며, 협력적 국제주의를 지지하고, 호전적 국제주의를 반대하는 타협주의자(Accommodationists)들이 대다수(75%)를 차지하고 있다. Ole R. Holsti, *Public Opinion and American Foreign Policy* (Ann Arbor: The University of Michigan, 1999), p. 104.

조지 W. 부시 대통령의 공화당 정부는 전형적인 보수주의정권이다. 따라서 이들은 군사우선주의에 바탕을 둔 "힘의 우위"를 강조하고, 다자주의(Multilateralism)보다는 일방주의(Unilateralism)를 선호하며, 그리고 미국우선주의(America first)와 미국요새주의(Fortress America)를 강조하고 있다. 또한 선과 악의 대결로 국제관계를 보는 성향이 강하다.<sup>2)</sup>

9·11테러 이후 미국의 대외정책은 일방주의적 성격이 두드러지게 강조되고 있다. 즉, 부시 행정부는 문명권과 비문명권으로 세계를 양분하고, 문명권에 대해서는 다자기구와 국제연대를 강조하는 다자주의적 정책을 취하지만, 테러집단이나 불량국가 등의 비문명권에 대해서는 일방주의적인 정책을 고수하겠다는 것이다. 요컨대, 미국이 테러와의 전쟁을 선포하고, 이를 지원 받기 위해서는 다자주의를 추구하겠지만, 미국의 국익에 조금이라도 어긋나는 경우에는 가차없이 일방주의를 추진하겠다는 것이 9·11테러 이후의 부시독트린의 핵심이라고 할 수 있다. 예컨대, 이라크 문제 해결에 있어서도 미국은 독일, 프랑스, 러시아 등의 협력을 이끌어내기 위해 유엔 안전보장이사회의 결의안을 중시하는 다자주의적 태도를 보였으나, 그러한 결의안의 결과가 미국의 국익에 정면 위배된다고 판단한 경우에는 독자적으로도 전쟁을 수행하는 일방주의적 자세를 보였던 것이다.

부시 행정부가 2002년 9월 17일에 발표한 '국가안보전략'에서 일방주의적인 선제공격의 정당성을 구체화하고 있다. 즉, 냉전종식 이후 미국의 안보에 결정적인 위협은 러시아와 중국과 같은 강대국의 대량살상무기의 위협이 아니라, 고도의 기술수준을 가진 테러집단들이나 이들을 지원하는 불량국가(rogue states)들에게서 온다고 보고, 이들이 미국 및 미국의 우방국들에 대량살상무기를 사용하거나 위협하기 전에 그들의 행동을 중단시킬 준비가 되어 있어야만 한다면서 적들에 의한 적대적 행동을 막기 위해 미국은 필요한 경우 "선제적으로 행동할 것(act preemptively)"이라고 밝혔다. 또한 이러한 선제공격의 정당성으로서 "절박한 위협(imminent threat)"의 개념을 채택하고 있다. 불량국가들과 테러집단들은 재래식 수단을 가지고 미국을 공격하는 것이 아니라, 테러나 대량살상무기를 사용할 것이라는 것이다.<sup>3)</sup> 이러한 무기들은 경고 없이 비밀리에 사용될 수 있으므로 이들이 사용하기 전에 선제공격하는 것은 정당하다고 역설한다. 특히, 이라크와 북한 등을 불량국가라고 직접 거명하고 있으며, 특히 북한은 지난 10여년 동안

2) 이러한 부시독트린의 문제점들을 비판한 논의로는 Michael Hirsh, "Bush and the World," *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 5 (September/October 2002), pp. 18-43 참조.

3) The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, September 17, 2002, pp. 13-16.

세계의 탄도미사일 주요 조달처였다면서, 점점 더 성능이 좋은 미사일을 시험해보면, 자신들의 대량살상무기를 개발하고 있다고 밝히고 있다.

이처럼 부시 행정부의 대외정책이 힘을 강조하는 일방주의 노선을 강하게 견지하게 된 데는 콘돌리자 라이스 외교안보담당 보좌관이나 도널드 럼즈펠드 국방장관, 딕 체니 부통령과 같은 '강경 보수주의자(Conservative hawks)'들이 부시 대통령 주변에 대거 포진하고 있다는 점에 기인한다. 라이스 교수는 소련 및 동구 전문가로 알려진 사람이며, 2000년 8월 공화당 전당대회에서 "평화는 힘과 함께 시작된다"는 주장을 했었다.<sup>4)</sup> 그리고 2001년 1월 럼즈펠드 국방장관은 부시 대통령이 3가지 목표를 가지고 취임했다는 것을 역설했다. 그것은 미국의 군사력에 대한 신뢰유대 강화, 테러의 위협과 공격으로부터 미국민의 보호, 그리고 금세기의 새로운 위협에 대처하기 위한 강력한 새로운 군사력의 확보이다.<sup>5)</sup> 럼즈펠드와 같은 강경 보수주의자(Conservative hawks)들은 미사일방어체제(MD)의 구축이야말로 미국의 국가안보에 사활적인 요소이며, 어떠한 타협도 있을 수 없다고 주장한다.<sup>6)</sup>

국무장관인 콜린 파월도 걸프전의 영웅으로 용맹을 날린 군 장성 출신이며, 국무부 부장관도 역시 국방성 출신인 리차드 아미티지이다. 그는 힘에 입각한 대북한 억지력을 강조했던 '아미티지 보고서'로도 유명하다. 또한 레이건 행정부 때 국가안보회의의 보좌관이었던 제임스 켈리가 국무부 동아시아태평양담당차관보로 지명되었다. 그도 역시 국방부 출신이다. 이와 같이 부시 행정부의 외교안보팀의 수장들이 모두 국방과 관련된 인사들로 구성되어 있다는 점에서, 부시 행정부의 대외정책은 "힘의 우위에 바탕을 둔 일방주의적 노선"을 견지하고 있다고 할 수 있을 것이다. 이런 맥락에서 부시 행정

4) 라이스 보좌관은 국제체제의 평화와 안정을 보장할 수 있는 군사력의 확보가 미국의 최우선의 과제라고 주장하며, 공화당 행정부의 대외정책의 중점은 1) 전쟁을 억지하고 전력을 투사하며, 억지가 실패할 경우 국가이익의 수호를 위해 싸울 수 군사력을 확보하는 것, 2) 서반구를 포함한 모든 지역에서 시장과 정치적 개방을 천명하는 국가들에게 자유무역과 안정된 국제통화체제를 확대함으로써 경제성장과 정치적 개방을 촉진하는 것, 3) 미국적 가치를 같이하고, 평화와 번영과 자유의 부담을 나누는 동맹국들과의 강력하고 밀접한 관계를 수립하는 것, 4) 국제정치체제의 성격을 결정할 수 있는(결정하게 될) 강대국들, 특히 러시아와 중국과의 포괄적 관계 정립에 에너지를 집중하는 것, 5) 테러리즘과 대량살상무기 개발을 위한 잠재능력을 증가시키고 있는 적대세력과 불량국가들의 위협에 강력히 대처하는 것이라고 천명하고 있다. Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest," *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1 (January/February 2000), pp. 46-47 참조.

5) Secretary of Defense Donald H. Rumsfeld, remarks delivered at official welcoming ceremony to Secretary of Defense Rumsfeld, Washington, D.C. January 26, 2001.

6) Andrew Scobell, "Crouching Korea, Hidden China," *Asian Survey*, Vol. 42, No. 2 (March/April 2002), p.346.

부의 대북정책은 클린턴 행정부의 '대북포용정책'<sup>7)</sup>과는 상당히 다른 방향으로 전개되어 온 것은 당연하다고 하겠다.

더욱이 전미 하원 국제관계위원회 위원장 벤자민 길만 의원을 중심으로 한 공화당 내 매파의원들은 1998년 8월 북한의 대포동 미사일 발사와 금창리 핵시설 의혹에 불거짐으로써 클린턴 행정부의 대북정책에 대한 공박이 강화되어 왔던 것이다. 이들은 클린턴 행정부가 북한의 핵 문제를 타결하기 위해 1994년 10월에 북한과 체결한 '북미간 기본합의' 이후에 한반도의 안보 상황은 더욱 악화되었다고 보고, 이러한 합의가 북한의 핵 의혹을 말끔히 씻어주지도 못했을 뿐만 아니라 오히려 북한으로 하여금 금창리 지역의 핵 시설과 대포동 미사일과 같은 장거리 미사일을 개발할 수 있는 시간을 벌게 해주었다고 혹평했던 것이다. 1999년 5월에 미국의 사찰단이 금창리 핵시설을 방문하여 그것이 플루토늄 생산 시설이 아님이 판명되었으나, 미국 정보기관은 1997년부터 1998년 사이에 노동미사일과의 교환 조건으로 파키스탄으로부터 가스 원심분리기에 의한 농축 우라늄 기술을 북한이 입수했다는 사실을 포착하였다.<sup>8)</sup>

이러한 상황 속에서 출범한 부시 행정부는 행정부내에서 대북포용의 지속을 주장하는 온건파와 대북봉쇄를 강조하는 강경파간의 갈등이 첨예하게 대립되었으며, 이런 이유로 상당기간 동안 대북정책을 구체화할 수 없었다. 따라서 2001년 6월 6일에 발표된 부시행정부의 대북정책은 이러한 양파간의 오랜 협상 끝에 나온 것이어서 매우 확대된 의제를 담고 있었다.<sup>9)</sup> 즉, 과거 클린턴 행정부에서는 북한의 핵개발 계획과 관련하여만 북미간합의를 이루었던 데 반해, 부시행정부는 첫째, "북한의 핵능력과 관련한 북미핵합의의 진전된 이행(improved implementation of the Agreed Framework relating to North Korea's nuclear activities)"을 선언했다. 즉, 미국은 경수로(LWR) 완공을 위한 핵심 부품이 인도되기 전에 국제원자력기구(IAEA)가 필요하다고 판단하는 모든 단계의 검증조치를 북한이 완전히 수락해야 한다는 것이다. 둘째, 부시행정부는 북한의 미사일 계획에 관한 확인조치와 미사일 수출의 금지를 역설했다. 또한 부시대통령은 어떠한 미사일 협약에 있어서도 강력한 검증 메카니즘을 강조하였다. 셋째, 대량파괴무기(WMD)의 확산 문제는 물론 비무장지대 북쪽 지역에 배치되어 있는 북한의 재래식 무기의 감축을 강조했다. 이러한 미국의 요구에 북한이 긍정적으로 반응하고 적절한

7) 클린턴 행정부의 대북정책에 대해서는 강 근형, "미국의 대북정책과 한반도의 평화," 『신아세아』, 제8권, 제4호 (2001년 겨울), pp. 210-238 참조.

8) Gary Samore, "The Korean Nuclear Crisis," *Survival*, Vol. 45, No. 1 (Spring 2003), p. 10.

9) President George W. Bush, press statement, Office of the Press Secretary, White House, June 6, 2001. <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/06/20010611-4.html> 참조.

조치를 취하면, 미국은 북한을 지원하고 대북제재도 해제하며 정치적 관계의 조치까지 취하겠다는 주장을 하고 있다.

2001년 6월 7일에는 콜린 파월 국무장관이 북한과의 대화 의제로서 재래식 무기와 인도주의적 문제까지도 포함하는 광범위한 항목들을 포함하겠다고 역설하기도 했다. 부시 행정부가 제네바 북미핵합의를 준수하면서도,<sup>10)</sup> 단계 단계마다의 상응하는 검증을 요구하고, 그에 따른 북한의 상호적 조치를 주장하고 있는 것이 미국의 대북정책의 기본 자세라고 할 수 있겠다. 예컨대, '한반도에너지개발기구(KEDO)'의 경수로 사업의 일환으로 지원된 중유, 금강산 관광에 대한 대가로 지불된 달러, 그리고 북한 주민에게 지원된 식량 등이 군사용으로 전용되지 않았다는 것을 확인시켜줄 투명성과 검증을 요구했던 것이다.

한편, 부시 행정부의 이러한 '엄격한 상호주의'와 '검증'을 강조하는 대북 강경책에 대해 북한은 강하게 반발하였다. 북한은 부시 행정부가 수용할 수 없는 요구를 제시함으로써 북한과 대화할 의사가 없다고 판단했던 것이다. 2001년 6월 6일의 부시 대통령의 성명에 대해 북한 외무성은 6월 18일 제네바핵합의와 2000년 10월 12일의 북미간 공동선언의 성실한 이행을 미국 정부에 요구하는 반박성명을 발표했다. 2001년 6월 28일의 성명에서는 미국의 사찰 요구에 대해 북한은 북미핵합의에서 약속한 첫 번째 대체 경수로 완성을 지연시킨 대가로 미국이 전력으로 보상할 것을 요구하였다. 또한 전력 손실에 대한 어떠한 조치가 취해지지 않는다면 북한은 더 이상 핵 동결과 제네바합의를 지키지 않겠다는 경고를 미국에 가했다.<sup>11)</sup> 북한은 이미 3월에도 평양방송과 노동신문을 통하여 "미제는 침략자, 평화파괴자이며, 미국이 도전적인 태도로 나오고 있으므로 우리도 그에 강경히 대응해 나갈 것"이라는 단호한 입장을 밝힌 바 있다.<sup>12)</sup>

이러한 상황에서 부시 대통령이 연두교서에서 이라크, 이란, 북한을 '악의 축(an axis of evil)'이라고 지칭한 발언은 다시 북미관계를 더욱 악화시키는 것은 물론 남한에 대해서도 큰 충격을 주었다. 부시 대통령의 발언은 북미관계 개선의 어떠한 시도에도 종

10) 사실상 부시행정부 내에서는 북미간핵합의를 재협상하여 클린턴 정부에서 약속한 경수로를 재래식전력발전소로 대체해야 한다는 논의가 상당한 정도까지 고려되어 왔다고 한다. Scobell, *op. cit.*, p. 353 참조.

11) Leon Sigal, "Bush Administration's Policy Toward North Korea." Paper for presentation at International Conference on "The Bush Administration's Policy Toward North Korea: Prospects for Inter-Korean Relations," co-organized by the Institute for the Far Eastern Studies, Kyungnam University and the Asian Studies Program of Foreign Service, Georgetown University, Washington, D.C., October 24, 2001, p. 24.

12) 『연합뉴스』, 2001년 3월 21일.

지부를 찍는 것처럼 보여졌으며, 더욱이 미국을 보호하기 위해서는 선제공격까지 할 수 있다는 부시의 경고는 한반도에서 또 한번의 전쟁이 발생할 것이 아닌가하는 우려가 한국민들 사이에 고조되었던 것이다.<sup>13)</sup> 특히, 이러한 발언은 젊은 세대들에게 있어 강한 반미감정을 초래시키기도 했다.

한편, 반공보수주의자인 부시 대통령은 김정일 정권을 북한 국민들을 기아에 허덕이게 하면서도 무기수출을 통하여 수백만 달러를 벌어들이고 있는 스탈린주의적 독재정권으로 간주하고, 기본적으로 불신한다. 이러한 부시 대통령의 대북인식은 김대중 대통령의 햇볕정책과 남북관계에도 부정적인 그림자를 던져주어 왔다. 부시 대통령은 2002년 2월 20일 서울을 방문하여 미국은 북한을 침공할 의도가 없으며, 미국의 목표는 평화라는 사실을 강조하고, 김대중 대통령의 햇볕정책을 지지한다고 누누이 밝혔다. 그러나 부시 대통령은 김정일 정권이 자국민을 자유스럽게 하고, 남한과 미국의 순수한 대화 제의를 수용하기 전까지는 김정일 위원장에 대한 자신의 견해가 바뀌지 않을 것이라는 것을 강조했다. 이 방문에서 한미간에 북한의 대량살상무기 개발의 중단과 비무장지대에 배치되어 있는 북한의 미사일 제거를 위해 상호 협력한다는 데 합의를 하기도 했다.<sup>14)</sup>

비록 한미양국 지도자들은 한미양국 간에 견해 차이가 없다고 강조했다. 그러나, 대북인식을 둘러싼 양국간의 시각 차이를 부정할 수는 없었다. 부시 행정부는 김대중 대통령의 햇볕정책에 대한 대안으로 '강경개입정책(hawk engagement)'<sup>15)</sup>을 강조했다. 그것은 엄격한 상호주의와 검증을 강조하는 것인 바, 기아에 허덕이는 북한 국민들을 위한 에너지 제공, 식량 원조, 의료원조 등에 대한 대가로 북한에 대해 군비통제협정 준수와 사찰 수용을 강력히 요구하는 것이다. 반면에 김대중 대통령의 햇볕정책은 '포괄적 상호주의(comprehensive reciprocity)'를 주장하였다. 그것은 북한에 대한 무조건적인 지원, 즉 "선지원 후검증"을 강조하는 것이다. 결국, 이러한 시각 차이는 근본적으로 미국이 전세계적인 전략차원에서 북한을 보는 것이라면 한국은 한반도라는 지역적 차원에서

13) Clay Chandler, "Bush's Remarks Distress South Korea," *The Washington Post on the Web*, February 10, 2002.

14) Elisabeth Bumiller, "North Korea Safe From U.S. Attack, Bush Says in Seoul," *The New York Times on the Web*, February 20, 2002 참조.

15) Victor D. Cha, "Hawk Engagement: Bush Policy Toward North Korea," in Jong-Chun Back and Young Jae Kim(eds.), *Peace and Stability on the Korean Peninsula* (Seoul: The Korean Association of International Studies, 2001), pp. 85-98 ; Victor D. Cha, "Hawk Engagement and Preventive Defense on the Korean Peninsula," *International Security*, Vol. 27, No. 1 (Summer 2002), pp. 40-78 참조.

북한을 본다는 점에 기인한다. 즉, 미국의 부시 행정부는 냉전이후시대에도 힘의 우위에 입각한 전세계적인 패권 유지를 추구하고 있고, 이의 일환으로 MD체제를 강행하려고 하고 있으며, 따라서 북한의 장거리 미사일 개발 등은 MD체제 구축에 좋은 명분을 제공하고 있기 때문에 북한이 수용하기 어려운 조건을 강조하는 대북강경책을 추진하고 있다. 반면에 한국으로서는 북한의 호전성을 약화시키고, 남북대화를 지속하는 것만으로도 통일에의 기반을 쌓을 수 있다고 보기 때문에 '햇볕정책'이나 '평화번영정책'과 같은 대북유화정책을 추구하고 있는 실정이다. 그러므로 이러한 한미간의 시각 차이는 쉽게 해소되기는 어려운 상황이라고 할 수 있겠다.

### Ⅲ. 북한의 핵 개발 시인과 한미갈등

북미관계가 냉각되는 상황에서 북한은 경제난을 극복하기 위해 경제개혁 조치를 취하고, 신의주 특별행정구 기본법을 발표하여 개방의 의지를 대외적으로 과시하는 한편, 2002년 6월 29일에 발생한 북한 해군의 남한 해군함정에 대한 침공 사과, 그리고 고이즈미 준이치로(小泉純一郎) 일본 총리와의 정상회담 추진 등 한국과 일본과의 교류 협력을 적극화하려는 태도를 보였다.

2002년 9월 17일 평양에서 이루어진 고이즈미 일본 총리와의 정상회담에서도 북한은 일본인 납치문제에 대해서도 솔직히 인정하고 사과를 했으며, 핵과 관련한 국제적 합의를 준수하고 미사일 발사 유예를 계속하겠다는 약속을 했다. 이러한 약속의 대가로 북한은 일본으로부터 경제협력의 형식으로 100억 달러 정도의 경제지원을 기대할 수 있게 된 것이다.

이와 같은 일련의 북한의 정책 변화는 가중되는 경제난과 탈북자의 속출 등 변하지 않고서는 더 이상 북한체제를 유지할 수 없다는 위기의 심각성을 인식한 데서 비롯된다고 할 수 있다. 물론 남한과 일본과의 대화재개를 통해 경제적 지원이라는 실리를 얻고, 동시에 미국에 접근하려는 시도라고도 보여지며, 더욱이 남북관계의 유화국면을 조성함으로써 작년 말에 있었던 남한의 대통령선거 과정에 영향을 미치려는 계산도 했을 것이다.

미국은 북일관계의 개선을 환영한다는 입장을 표명하면서도, 일본의 대북관계 개선이 국제사회의 북한에 대한 관심, 즉 대량살상무기와 재래식무기의 위협을 해소하기 위해 긍정적 기여를 해야한다는 점을 분명히 해왔다. 미국의 입장에서 보면, 핵문제와 미사일 문제가 해결되지 않은 상황에서 북일관계가 정상화된다면 이는 미국의 대북 협상력



을 약화시킬 것이 명백했다. 더욱이 미국의 정보기관들은 북한이 매년 1-2개의 핵무기를 생산할 수 있는 농축우라늄 생산 공장을 건설중이라는 정보를 포착하고 있는 상황에서,<sup>16)</sup> 북일관계의 개선은 미국 측으로서는 대단히 충격적인 일이었다. 미국은 서둘러 북한과의 협상을 추진하게 된 것이다. 또한 북한측으로서도 북일관계의 개선이나 북한의 개혁·개방의 성공의 열쇠는 미국과의 관계 개선에 달려 있다고 평가했다. 미국과의 관계 개선이 없이는 일본과의 수교도 그리 순탄치 않을 것이고, 국제사회의 지원을 얻기가 쉽지 않을 것이기 때문이다.

이와 같은 북미양국의 이해관계로 2002년 10월 3일 제임스 켈리 미국 특사의 평양 방문이 타결될 수 있었으며, 김계관 외교부 부상과 강석주 제1부상 및 김영남 최고인민회의 상임위원장과 면담이 이루어졌다. 여기에서 켈리 특사는 핵과 미사일 및 재래식무기의 위협에 관한 미국의 관심 사항에 대한 북한측의 성의 있는 태도를 촉구했고, 북한은 이에 대해 기존의 입장을 되풀이 한 것으로 보도되었다.

10월 17일자 뉴욕타임스의 보도에 의하면, 켈리 특사가 강석주 제1부상을 만난 자리에서 북한의 우라늄 농축계획 의혹을 제기하고 구체적인 증거를 제시하자, 강석주 제1부상은 “그런 계획을 갖고 있다”고 시인했다는 것이다. 워싱턴포스트는 강 부상이 “우리는 핵무기보다 더 강력한 무기도 갖고 있다”면서 핵무기 이외의 다른 대량살상무기도 개발했음을 시사했다고 보도했다.<sup>17)</sup>

이와 같은 북한의 농축우라늄에 의한 핵무기개발 계획의 시인은 북미관계는 물론 남북관계에 다시 긴장의 먹구름을 잔뜩 드리우게 한 것은 물론 북일관계의 교섭에도 큰 장애물로 작용하였다. 북한의 핵 개발에 대해 미국은 북한이 비밀리에 핵 개발을 했기 때문에 94년의 ‘북미핵합의(제네바핵합의)’는 무효가 된 것으로 보고, 작년 12월부터 대북 중유 제공 중단 등의 조치를 취하는 등 제네바합의를 파기할 움직임을 보이면서 대북강경책을 통한 핵 개발 저지를 모색하고 있다. 반면에 한국 정부는 북한의 핵 문제를 “대화로 풀어야 한다” 원칙 하에 여전히 대북 유화정책을 지속하고 있는 실정이다. 2002년 10월 19일부터 22일까지 개최된 8차 남북장관급회담에서 나온 공동보도문을 보면, “핵 문제를 비롯한 모든 문제를 대화의 방법으로 해결하기로 적극 협력하기로 한다”는 항목이 들어가 있고, 그 외의 것들은 경의선과 동해선의 철도 연결, 개성공단 건설 착공 등 남한이 북한에 대한 기존의 지원을 지속한다는 내용이 대부분이다. 핵 문제를 대화로 풀어야 한다는 항목을 넣기 위해 남한이 북한에 상당히 양보했다고

16) CIA, unclassified fact sheet for Congress on North Korea's nuclear weapons programme, November 19, 2002. Gary Samore, *op. cit.*, p. 12에서 재인용.

17) 조선일보, 2002년 10월 18일 참조.

볼 수 있겠다.

북한이 '남북비핵화선언'과 '제네바합의'를 위반하면서 비밀리에 핵 개발을 추진했음에도 이에 대해 강력하게 따지기보다 먼저 대화로 해결하기로 약속해버렸으니 우리 정부는 대북핵문제를 푸는 데 있어 여러 다른 전략들을 스스로 포기해버린 셈이다. 우리 정부가 햇볕정책의 지속에만 너무 매달리고 있는 것은 아닌가하는 비판이 야당 등 남한 내의 보수세력으로부터 고조되었던 것이다.

북한은 제네바핵합의 이후에도 과거의 핵 개발에 대해서는 밝히기를 거부해왔으며, KEDO(한반도에너지개발기구)를 통한 경수로 건설 지원을 받고 있음에도, IAEA(국제원자력기구)의 사찰을 거부해왔기 때문에 대북지원을 둘러싼 잡음이 끊이지 않아 왔다. 미국은 경수로의 완공에 필요한 핵심부품을 인도하기 전에 북한이 IAEA의 핵사찰을 받을 것을 강력히 요구하였고, 북한은 미국이 핵심부품을 인도하지 않는 것은 명백한 제네바핵합의의 위반이라고 비난해왔다. 이러한 양국간의 시각차와 불신이 제네바핵합의의 이행을 어렵게 해왔다고 할 수 있을 것이다.

북한의 핵개발계획을 둘러싼 한미간의 갈등이 노정될 가능성도 고조되어왔다. 2002년 10월 28일 멕시코에서 개최된 '아시아태평양경제협력체(APEC)' 회의에 참석한 한·미·일 3국 수뇌들은 정상회담에서 "한반도의 비핵화원칙을 재확인하고, 북한의 핵 문제는 3국간 긴밀한 협의와 대화를 통해 평화적으로 해결한다"는 원칙에 합의했다. 그러나 미국은 북한 핵은 협상의 대상이 아님을 강력하게 천명하고 증류 제공을 중지한 것으로 보아, 미국이 주장하는 평화적인 해결은 군사력을 사용한 해결을 배제하겠다는 것이지, 당근을 주는 대화에 무게가 실린 것은 아니라고 할 수 있다. 즉, 대화보다는 외교적 압박이나 더 나아가 경제적 봉쇄에 더 무게를 두고 있는 듯하다.<sup>18)</sup> 반면에 김대중 정부는 핵 위기시의 대북채널을 가동하기 위해서라도 남북대화과 교류를 중지해서는 안된다고 보고, 대화에 더 무게를 두고 있어 대북 핵 해결을 둘러싸고 한미간의 마찰이 적지 않을 것으로 예상되었다. 대북 핵문제의 해결을 둘러싼 이러한 한미간의 의견 차이는 대북협상의 지렛대를 제대로 사용할 수 없다는 점에서 바람직한 일은 아니다.

한편, 북한은 2002년 10월 25일 외무성 대변인 담화에서 "핵 문제는 미국의 대북 적대시정책 때문에 발생했다"고 주장하는 한편, 북한의 자주권 인정, 불가침조약, 북한의 경제발전에 장애를 조성하지 않는 조건에서 '북미 불가침조약' 체결 제의와 협상을 통한 해결의사를 천명하였다. 10월 28일의 조평통 대변인 담화에서도 미국과 국제사회의

18) 11월 7일 방한한 더글러스 파이스 미 국방부 정책담당차관은 북한의 핵개발계획 의혹과 무관하게 한국 정부가 개성공단 착공 등 남북간 경제협력을 추진하는 데 대해 부정적인 입장을 한국 정부에 강력히 피력하였다고 한다. 『중앙일보』, 2002년 11월 8일 참조.

핵 문제 관련 요구에 대해 선군정치와 민족자주 통일에 대한 도전이라고 강변하고, 선군의 배격 대상이 외세라고 한정하면서 민족공조와 주한미군 철수를 주장했다.<sup>19)</sup> 북한의 반응은 대체적으로 핵 문제의 발단을 미국의 대북적대시 정책으로 전가하고, 미국의 압박에 대해 생존권과 자주권 차원에서 핵 개발 가능성을 언급하면서 북미불가침조약 체결을 요구하였다. 그리고 이와 동시에 “선핵포기 요구”에 대해 거부 의사를 나타내면서도 대화를 통한 해결의지를 표명하고 있으며, 남한과의 민족공조를 통한 외세 배격을 강조하고 있는 것이 특징이다.

이와 같은 북한의 불가침조약 체결 요구에 대해 미국은 “선핵개발포기, 후협상”을 재확인하고 있는 실정이다. 미국이 북한이 체약한 불가침조약에 대해 소극적으로 대처하고 있는 이유는 다음과 같이 생각할 수 있겠다. 첫째는 북한이 핵 개발 포기를 약속한 제네바핵합의를 성실하게 준수한다면, 합의문 3조 1항에 이미 미국은 북한에 대해 핵무기 불위협 또는 불사용을 보장하겠다는 약속을 했다는 점이다. 둘째는 만약 북미간에 불가침조약을 체결하게 될 경우에는 북한이 핵 개발을 포기하는 조건으로 주한미군의 철수를 주장하지 않을까 하는 우려이다. 셋째는 미국의 조약 비준은 상원의 2/3의 찬성을 얻어야 하는데 이것은 사실상 불가능할 것이라는 점이다. 이런 이유로 미국은 불가침조약 체결에 선 듯 나서지 못하고 있다고 생각된다.

한편, 북한은 2002년 12월 12일 외무성 대변인의 담화에서 “미국측이 연간 50만톤의 중유 공급을 12월부터 중단해 전력생산에서 당장 공백이 생기게 됐기 때문에 핵동결 조치를 해제하고 전력생산에 필요한 핵시설들의 가동과 건설을 즉시 재개할 것”이라고 선언했다. 이러한 핵동결 해제 선언이후 12월 22일 핵시설 감시카메라 무력화와 폐연료봉 봉인 제거, 12월 31일 북한에 상주해온 국제원자력기구(IAEA)의 사찰관 추방 등 단계적 조치를 취해오다 올해 1월 10일 마침내 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴를 선언하는 등 초강수를 쓰기에 이르렀다.

## IV. 북핵 해법 시나리오

현재 미국 정보기관들은 북한 핵무기 보유 여부에 대해 이미 제네바 합의 이전에 핵무기 1-2개를 생산할 수 있는 플루토늄을 추출했고, 이를 이용하여 조약한 수준이지만 핵무기 1-2개를 보유하고 있을 것이라고 추정하고 있다. 또한 제네바합의로 동결된 영변

19) 북한 외무성과 조평통 대변인 담화에 대해서는 통일부, 『북한동향』, 제616호 (2002.11.1.-2002.11.7.), pp. 3-5 참조.

의 5메가와트 원자료를 가동하여 8000여개의 폐연료봉을 재처리한다면 핵무기 5-6개를 생산할 수 있는 30Kg정도의 플루토늄을 금년 여름까지 추출할 수 있을 것으로 판단하고 있는 듯하다.<sup>20)</sup> 북한이 작년 12월 핵동결 해제 선언 이후 폐연료봉을 재처리하고 있는지 아닌지에 대해서는 논란이 많으나 북한 당국의 주장과 미국 측의 주장이 상반되고 있는 것은 사실이다.

그러면, 북한의 핵개발계획을 어떠한 방법으로 해결할 것인가? 다음과 같은 몇 가지 시나리오를 상정해볼 수 있겠다.

첫째 시나리오는 김대중 전대통령과 노무현 대통령이 지속적으로 주장해온 것처럼 북한에 대한 경제적 지원을 더욱 가속화하고 대화를 통해 북한으로 하여금 핵을 포기하도록 설득하는 것이다.<sup>21)</sup>

둘째는 외교적 제재와 경제적 제재의 방법으로 북한을 압박하여 북한으로 하여금 스스로 핵개발계획을 포기하도록 하는 방법이다.

셋째는 북한의 핵개발계획을 기정사실로 보고 “핵은 핵으로 견제한다”는 핵억지원칙 하에 남한이 핵무기를 개발할 수는 없는 상황이므로 미국의 강력한 핵우산을 재확인 하는 일이다.

넷째 시나리오는 미국의 강경파들이 주장하는 바와 같은 북한의 의심스러운 핵개발 시설을 선제공격하는 것이다.<sup>22)</sup>

어떠한 시나리오로 북한의 핵 개발을 포기하도록 할 것인가의 문제는 북한의 핵 개발 의도를 정확히 간파하는 것과 깊은 관련이 있다. 북한의 핵무기 개발 의도는 두 가지 측면에서 분석될 수 있다. 하나는 북한의 핵무기 개발은 탈냉전 이후 사회주의권의 붕괴에 따른 극도의 고립감과 불안 속에서 김정일 정권의 생존을 보장하기 위한 궁극적인 선택이라는 것이다. 핵무기는 개발비용은 비싸지만 파괴력이 엄청나고 유지비용이 재래식무기에 비해 매우 저렴하기 때문에 남한과의 경제적 격차가 날로 증대되는 상황에서는 북한이 어떠한 대가를 치르고서라도 취할만한 선택이라는 것이다.

다른 하나는 북한의 핵무기 개발은 경제난을 극복하고 안보를 보장받기 위하여 미국

20) Gary Samore. *op. cit.*, p. 16 참조.

21) 노무현 당선자는 북한의 핵 문제를 푸는 원칙으로서 첫째 북한의 핵무기 보유를 허용하지 않는다. 둘째 핵 문제는 대화를 통해 평화적으로 해결한다. 셋째 핵 문제는 한미일간의 긴밀한 공조 속에서 한국의 주도적 역할을 통해 해결한다. 넷째 한·미공조의 중요성을 강조한다는 것이다. 이에 대해서는 노 당선자의 대미특사로 임명된 정대철 의원과의 인터뷰 참조. *The Korea Herald*, January 20, 2003.

22) 1993년과 1994년에 북한의 핵 개발을 무력화하기 위해 미국이 선제공격을 고려했다는 자세한 분석은 Leon V. Sigal, *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea* (Princeton: Princeton University Press, 1998) 참조.

과 일본과의 외교협상에서 우위를 차지하기 위한 협상 카드라는 것이다. 현재로서는 북한의 핵 개발 의도가 어디에 있는 것인가는 확실히 알기가 어렵다. 다만 북한이 이러한 두 가지 의도를 다 추구할 수 있다는 전제 하에서 핵 문제의 해결 시나리오를 고려해야 할 것으로 생각된다.

북한의 핵 개발을 포기하도록 하는 가장 바람직한 해결책은 첫 번째의 대화로 푸는 방법일 것이다. 그러나 이 방법은 김대중 정부의 햇볕정책 하에서 꾸준히 시도되어 온 것으로서 그렇게 효과적이지 않다는 것이 북한이 농축우라늄에 의한 핵개발계획을 비밀리에 추진해왔다는 사실만으로도 입증되었다고 할 수 있을 것이다. 그리고 대화를 통한 방안이 성공적이라면 북한이 제안한 '불가침조약'을 미국이 수용할 의사가 있어야 한다. 그리고 북한이 핵개발 포기의 전제로 주한미군 감축이나 철수를 거론할 가능성도 있기 때문에 이에 대한 한미간의 긴밀한 협의가 있어야 할 것이다.<sup>23)</sup> 이것은 북한의 핵포기와 주한미군철수, 북미관계 개선 등을 동시에 해결하는 '일괄타결(Package Deal)'방식이다. 이 시나리오가 성공하기 위해서는 북한의 공산화통일에 대한 남한의 우려를 해소시킬 수 있어야 하며, 남북한간의 상당한 정도의 신뢰회복이 전제가 되어야 한다.

대화를 통한 해결이 효과적이지 않을 경우에는 둘째의 외교적 압박 내지는 경제적 제재를 고려해야 한다. 이를 위해서는 북한이 약속을 위반할 시는 상당한 어려움에 처한다고 하는 사실을 북한에게 강력하게 경고해야 한다. 당근만으로는 문제를 해결할 수 없고, 채찍도 함께 사용해야 효과가 있는 법이다. 북한은 제네바핵합의 이후 전력 면에서 미국의 중유공급에 상당한 정도 의존해 왔으며, 남북정상회담 이후 남한의 대북경제지원에도 크게 의존해온 것이 사실이다. 따라서 북한은 남한, 미국, 일본 등에 경제적 의존 정도가 매우 큰 편이다. 이런 점에서 대북 경제봉쇄는 상당히 효과적일 것으로 생각된다. 다만 이 경우에도 식량이나 의약품 등 인도주의적 지원은 지속되어야 할 것이다.

이 시나리오가 성공하기 위해서는 한·미·일 사이의 대북정책공조가 필수적이다. 그리고 중국, 러시아의 반대가 없어야 한다. 한·미·일 사이에 견해와 정책이 다를 경우에는 서로간에 손발이 맞지 않아 갈등만 유발하게 되고, 북한이 이러한 틈새를 노리

23) 셀리그 해리슨은 단계적인 미군철수와 북한의 군비축소를 연계시켜, 주변국가의 동의하에 한반도를 비핵중립지대로 선언하는 것이 한반도 문제를 해결하는 관건이라고 주장한다. Selig Harrison, "Time to Leave," *Foreign Affairs* (March/April 2001), p. 76; Selig Harrison, *Korean Endgame: A Strategy for Reunification and U.S. Disengagement* (Princeton: Princeton University Press, 2002). 이 책에 대한 평가는 장원석, "미군철수와 한반도 비핵중립화의 정치학," 『법과 정책』, 제8호, 제주대학교 사회발전과 법·정책연구소, 2002, pp. 245-260 참조.

게 될 것이므로 성공을 기대하기 어렵다. 따라서 대북정책 전반에 대한 한·미·일 사이의 정책 합의와 협력이 무엇보다도 중요한 일이라고 할 수 있겠다.

셋째 시나리오는 현상유지 정책이다. 대북봉쇄정책을 추진했을 때 북한이 반발하여 핵무기를 명실공히 개발하고 북한이 핵보유국가가 된 경우에 고려해볼 수 있는 방책이다. 이것은 냉전시기 내내 지속되어온 남북한의 대치상황을 더욱 강화시키는 결과를 가져올 것이다. 하지만 대화와 압박으로도 북한의 핵 개발을 포기시키지 못할 경우에는 이 방법 이외의 대안은 없을 것으로 생각된다. 남한이 핵무기를 개발할 수는 없을 것이므로, 미국의 핵우산을 재확인해야 하는 데, 이 경우에도 남한에 다시 핵무기를 배치하는 것은 바람직하지 않다. 한국민들의 반핵감정과 반미감정을 자극시켜 한미동맹 관계를 더욱 악화시킬 가능성이 높기 때문이다. 따라서 남한 내에 배치보다는 태평양에 핵잠수함을 배치한다든가 한미간의 핵우산협정을 재확인하는 방법도 고려해볼 수 있을 것이다.

북한의 핵 개발 시설을 선제공격하는 넷째 시나리오는 최악의 경우를 상정한 것인데, 이론적으로는 한국과 일본이 반대한다 해도 공해상을 통해 미국의 요격미사일이 북한의 핵시설을 타격할 수 있을 것이다. 그러나 북한이 휴전선에 배치된 야포와 미사일 등을 이용하여 한국과 일본에 대해 대량 보복할 것이기 때문에 한반도에서의 전면전이 발생할 위험이 매우 높다. 따라서 이러한 방안은 고려 대상에서 제외되어야 한다.

결국, 북한 핵문제를 해결하는 데 있어 선제공격이라는 시나리오를 배제한다면, "협상을 통한 해결"과 경제적 제재 등 "봉쇄를 통한 해결"이라는 두 가지 방안 중에 어느 하나를 구사하여 북핵 해법을 모색하거나, 또는 협상과 봉쇄를 동시에 사용하여 북한으로 하여금 핵을 포기하도록 할 수도 있을 것이다.

금년 1월 북한이 NPT탈퇴 이후 미국 내에서는 대북압박이나 선제공격이라는 강경책이 거론되기도 했으나, 한국 정부의 강력한 요청과 부시 행정부내 온건파 주장의 강화로 부시 대통령은 대북강경자세에서 약간 선회하여, 북한이 핵 프로그램을 폐기한다면 에너지 및 식량의 지원을 포함한 '과감한 계획(bold initiative)'을 북한에 할 수 있다고 시사했다. 이는 미국이 북핵사태의 해결을 위해 일단 유화책을 선택해보기로 한 것 같다. 콜린 파월 국무장관도 북한이 요구하는 불가침조약 체결과 관련하여 북한체제의 안정보장을 미국 대통령 명의의 문서 형태로 할 수 있다고 제시했다.<sup>24)</sup> 또한 그는 지난 1월 25일 스위스의 다보스 포럼에서 북한 핵문제의 해결을 위해 유엔안보리 상임이사국 5개국과 한국, 북한, 일본, 유럽연합(EU), 호주 등이 참여하는 이른바 "5+5 다자협의

24) 『중앙일보』, 2003년 1월 16일 참조.

체"를 구성, 북한을 설득하는 방안을 제시하였다. 이는 북미간 협상체제를 다자협상체제로 확산시켜 북한에 합의사항을 이행토록 하고, 미국도 대북지원 등에 있어 다른 국가의 도움을 얻으려 한 것으로 분석될 수 있을 것이다. 이에 대해 북한은 1월 25일 외무성 대변인 성명에서 "핵 문제를 국제화한다는 것에 반대하며, 핵 문제와 관련한 어떤 형태의 다자회담에도 절대로 참가하지 않을 것이며, 미국과 평등한 자세에서 직접 회담하는 것 외에 다른 길이 있을 수 없다"고 명백한 반대의사를 천명하였다.

부시 행정부는 북한이 NPT를 탈퇴했다고 해도 플루토늄을 추출하기 위한 재처리시설을 아직 가동하지 않았다고 보고 있으며, '레드 라인'을 북한이 넘은 것은 아니라고 보고 있다.<sup>25)</sup> NPT탈퇴를 선언한 북한의 정부 성명에서 "NPT를 탈퇴하지만 핵무기를 만들 의사는 없으며, 현 단계에서 우리의 핵 활동은 오직 전력생산을 비롯한 평화적 목적에만 국한될 것임"을 강조하고 있다는 점과 "미국이 대북 적대시정책을 포기한다면 핵무기를 만들지 않는다는 것을 북미사이에 별도의 검증을 통해 증명해 보일 수도 있다"<sup>26)</sup>는 점을 강조하고 있는 것으로 보아 미국으로 하여금 대화에 나오도록 촉구하는 메시지도 깔려 있다고 볼 수 있겠다. 이런 점에서 북미 사이의 협상 가능성이 아주 없는 것은 아니다.

미국은 북한에 대해 가장 큰 영향력을 행사할 수 있는 중국이 북한의 핵 문제 해결에 적극 나서도록 강력히 요구해왔다. 아마도 미국은 중국이 북한의 핵보유를 막지 못한다면 미국도 일본과 대만의 핵보유를 막을 수 없을 것이라는 압력을 가했을 것으로 생각된다. 중국으로서도 국경을 접하고 있는 북한이 핵 보유를 한다는 것은 악몽에 가까운 일일 것이다.

이런 이유로 중국은 북미간의 협상을 서둘러서 중재했으며, 그 결과 지난 4월말에 북경에서 북한, 미국, 중국 사이에 북핵문제 해결을 위한 3자회담이 성사되었다. 이 회담에서도 북한은 "선불가침보장, 후핵폐기"의 기존 입장을 강조한 것으로 알려졌으며, 미국은 "선핵폐기"와 "다자간 협상"을 주장하였다. 더욱이 이 회담에서 북한은 "핵무기를 보유하고 있다"는 사실을 처음으로 시인함으로써 북미간 핵 협상 타결이 더욱 난항을 겪게 되었다.

미국은 북한의 핵보유 시인이 북미협상에서 유리한 고지를 차지하기 위한 "전형적인 공갈게임"으로 간주하고, 이에 심각하게 대처하고 있지 않은 듯하다.<sup>27)</sup> 즉, 미국은 북한

25) Peter S. Goodman, "North Korea Pulls Out of Non-Proliferation Treaty," *The Washington Post on the Web*, January 10, 2003 참조.

26) 북한 정부성명 요지는 『조선일보』, 2003년 1월 11일 참조.

27) 이에 대한 자세한 분석은 David E. Sanger, "North Korea Says It Now Possesses Nuclear

의 핵 개발에 대해 레드라인을 의도적으로 설정하거나 최후통첩(ultimatum)을 하려고 하지 않고 있는 것이다. 만에 하나 북한이 레드라인을 넘었을 경우 한국과 일본의 반대로 말미암아 미국이 경제적 제재나 선제공격 등 확실한 대응 조치를 취하기가 어려운 상황에 있기 때문이다.

5월 30일 북한을 방문한 미국 하원의 커트 웰던 군사위원회 의장 등 미하원 방북단에 대해 북한 백남순 외무상이 “북한은 이미 핵무기를 갖고 있고, 8000여 개의 폐연료봉에 대한 재처리를 거의 완료했다”고 주장한 것에 대해서도 미국 정부는 “지난 4월말 재처리와 관련된 징후를 포착했으나 실제 재처리를 진행 중이라고 판단할 근거가 없다”고 보고 있는 것이다.<sup>28)</sup> 즉, 미국측은 이처럼 북한의 재처리 주장이 미국을 협상 테이블로 끌어내기 위한 전형적인 협박으로 간주하여 거의 무관심에 가까운 수준으로 대응하고 있는 형편이다. 미국이 이럴 수밖에 없는 이유는 북한이 확실히 재처리를 했다해도 당장 어떠한 형태의 강경한 대북조치를 취하기가 쉽지 않은 점이 있기 때문으로 보여진다.

비록 북경회담은 성과 없이 끝나고 말았으나, 미국은 양국간의 협상채널을 계속 유지하기로 하였다. 부시 대통령도 북한은 이라크와 다르다는 점을 수 차례 주장한 바 있으며, 중국의 후진타오 주석, 일본 고이즈미 총리, 한국의 노무현 대통령과의 전화 대화에서 북한 핵문제의 외교를 통한 평화적 해결을 누누이 강조하였다.

노무현 대통령이 당선자 시절에 ‘대미자주외교’를 강조하고 북핵문제와 관련해서는 다자협상을 주장하는 미국과 달리 ‘북미양자협상’을 촉구했다. 그리고 “대화를 통한 북핵해결원칙”을 고수함으로써 취임 초기 미국 정부와의 상당한 정도의 마찰이 있었다.<sup>29)</sup> 반면에 부시 행정부는 핵문제 해결과 관련, ‘맞춤형봉쇄’ 등 대북 제재를 강조해 왔기 때문에 북한의 핵문제 해결 방안을 둘러싸고 한미간의 의견 조율이 쉽지 않았다. 그러나 지난 5월 14일에 개최된 한미정상회담은 이러한 한미정부간의 마찰을 상당 정도 완화하고, 양국정부 지도자들 사이에 상호 신뢰를 회복할 수 있는 중요한 기회가 되었다. ‘공동성명’<sup>30)</sup>에서 양국정상은 북핵문제에 대해서 양 정상은 “북한의 핵무기 보

Arsenal.” *The New York Times on the Web*, April 25, 2003 참조.

28) 웰던 의원이 기자회견에 대해서는 “Press Conference by U.S. Congressional Delegation Weldon” US Embassy-Information Resource Center-Seoul, Korea, June 2, 2003 참조.

29) 북한 핵문제와 반미감정을 둘러싼 한미갈등에 대한 자세한 논의는 강근형, “한미관계의 재정립과 미주동포의 역할,” 평화문제연구소·독일 한스자이델재단 주최 『한반도 평화와 재외동포의 역할』, 2003년 재외동포 초청 통일문제세미나 발표논문, 2003년 6월 2일, pp. 123-145 참조.

30) 전문은 “Joint Statement Between the United States of America and the Republic of Korea:



유를 용인하지 않을 것임을 재확인하고”, 북핵해법과 관련해서는 “국제적 협력에 기반하여 평화적인 수단을 통해 북핵문제를 해결하지만, 한반도에서의 평화와 안정이 위협이 될 경우에는 추가적 조치를 검토할 수 있다”고 선언했다. 이러한 합의문은 그 동안 한미간의 이견이 중간선에서 절충된 것이라고 평가된다. 뒤이어 개최된 부시대통령과 고이즈미 일본 총리와의 회담에서도 북핵문제는 “평화적으로 해결하되, 한반도에서의 평화와 안정이 위협될 경우에는 더 강경한 조치를 검토할 수 있다”고 합의했다. 따라서 ‘추가적 조치’와 ‘더 강경한 조치’가 무엇인가에 대해 한·미·일 3국간에 긴밀한 협의가 필요하며, 합의가 잘 안될 경우에는 3국간 공조가 잘 안될 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

미국으로서는 북한 핵문제의 해결을 동북아국가들간의 다자간협의를 통해 해결하려 한다. 1994년의 제네바합의처럼 북미간의 양자협상에서 타결될 경우 그 결과에 대해 미국 혼자 책임지는 일은 하지 않겠다는 것이다. 북한의 핵 보유를 반대하고 있는 중국, 러시아, 일본, 한국 등과 협의하여 공동으로 풀어야 할 문제로 인식하고 있다. 더욱이 만약 북한 핵문제가 대화를 통해 해결될 경우, 북한의 핵 포기의 대가로서 막대한 경제지원이 필요한 바, 이러한 경제지원을 미국만 부담하지 않겠다는 실리적인 계산도 하고 있는 듯하다.

북한은 핵문제의 다자간 협상은 반대하고, 미국과의 양자협상을 고집하고 있으나, 최근에 와서 북한은 북미간 협의가 진전될 경우 일정한 단계에서 다자회담의 형태도 수용할 수 있음을 표명하기도 했으며, 더 나아가 다자간협상틀 내에서 북미양자간의 협상이 보장된다면 다자간협상을 수락할 용의가 있음도 밝히고 있다. 그러나 부시 대통령은 “다자 형태의 회담에서 북한은 우리의 눈을 보고 무엇이든 다 애길 수 있다”는 원칙론적인 주장을 하고 있는 실정이다.<sup>31)</sup> 이러한 다자간 협상에 대해 한국, 일본은 물론이고 중국, 러시아도 긍정적인 입장을 보이고 있으므로, 시간은 걸리겠지만 북한 핵문제가 ‘대화를 통한 협상’으로 타결될 가능성이 없는 것은 아니다. 다만 미국은 북한을 대화의 장으로 끌어들이기 위해서는 대화를 통한 설득만 가지고는 한계가 있다고 보고, 해상 봉쇄, 경제적 제재 등 대북압박정책을 병행하여 구사함으로써 북한이 결국 대화에 응할 것이라고 인식하고 있는 것으로 판단된다. 물론, 선제공격과 같은 무력 시위 방안도 배제하지 않고 있음을 시사하는 것이 대북협상에서 유리한 고지를 차지할 수 있다고 보고 있는 것 같다.

Common Values, Principles, and Strategy.” May 14, 2003.

<http://whitehouse.gov/news/releases/2003/05/20030514-17.html> 참조.

31) 『조선일보』, 2003년 6월 3일 참조.

이와 같이, 대화의 틀을 둘러싸고 북한과 미국의 입장이 평행선을 달리고 있는 상황에서 이를 타결하기 위한 중국의 외교적 노력이 적극화되었다. 요컨대, 7월 12일부터 15일까지 중국의 외교부 부부장 다이빙궈(戴秉國)의 방북이 있었으며, 이어서 다이빙궈 부부장은 미국을 방문하여 북한의 의사를 알리고 미국의 양보를 이끌어 내는 노력을 하였다.

다이빙궈는 방북과정에서 북한에게 공식적인 북미양자회담만을 고집하지 말도록 압력을 가하고, 다자회담 속에서도 비공식적인 북미양자회담이 가능할 수 있을 것이라고 주장하고, 이를 북한이 수락하도록 설득했다고 한다. 다이빙궈 부부장은 미국 방문과정에서도 중국이 북미사이의 정직한 중재자(an honest broker)로서 신뢰를 얻기 위해서는 미국이 이러한 대화 방식에 응하도록 설득했음은 물론일 것이다.<sup>32)</sup>

이러한 노력의 결과로 북한은 7월 31일 러시아 외무부의 발표를 빌려, 러시아가 참여하는 6자회담을 전격 수용하겠다는 의사를 밝혔으며, 한국의 이수혁 외교부 차관보도 북한이 6자회담을 수용하겠다는 의사를 한국 정부에 통보해왔다고 발표했다. 북한이 중국을 통하지 않고 러시아를 통해 6자회담 수용을 밝힌 사실은 북한이 중국을 대단히 불신하고 있는 것이 아닌가 하는 추정을 해볼 수 있을 것으로 생각된다. 다이빙궈의 방북과정에서도 북한은 노골적으로 중국이 미국 편만을 들고 있다는 불만을 토로했다고 한다.<sup>33)</sup>

결국, 북한이 그 동안 반대해오던 다자간 대화 방식을 수용하게 된 이유는 상기한 바처럼 미국이 다자회담 성사를 통해 외교적 노력을 하면서도 맞춤형 봉쇄, 경수로 중단 가능성 등 대북압박을 점차 강화해왔기 때문에 북한이 고립을 피하고 생존권을 보장받는 유일한 길은 대화 이외의 카드는 없다고 판단한 데 기인한 것으로 보인다. 아무튼 북한이 다자회담을 수용했다는 사실은 한반도의 핵 위기를 대화를 통해 평화적으로 해결할 수 있는 길이 열렸다는 점에서 그 의의가 매우 높다고 하겠다.

## V. 결 어

클린턴 행정부는 대북포용정책을 추진하여 '제네바합의'라는 틀 속에서 북한의 핵무기와 장거리미사일 등 대량살상무기의 위협을 제거하려 했다. 이것에 의해 북한도 미

32) Philip P. Pan and Glenn Kessler. "U.S., North Korea Plan One-on-One Talks." *The Washington Post on the Web*, August 2, 2003.

33) 이 점은 James Brooke. "U.S. and North Korea Announce Accord on Wider Atom Talks." *The New York Times on the Web*, August 2, 2003 참조.

국으로부터 생존권을 보장받고 경제회복을 위한 개방의 기반을 쌓으려 했다고 할 수 있겠다. 하지만 클린턴 행정부의 포용정책이 북한의 대량살상무기를 제거하는 데 큰 진전을 이루지 못하고, 북한도 비밀리에 미사일 개발 의도를 드러냄에 따라 북미 상호 간의 신뢰 구축은 실패하였다. 이런 점에 대해 미 의회내의 공화당을 중심으로 한 강경파들의 비판은 매우 고조되었으며, 결국 북미관계의 정상화가 이루어지지 못하고 말았던 것이다.

클린턴 행정부의 대북포용정책을 날카롭게 비판해왔던 부시 대통령이 집권함에 따라 미국의 대북정책은 검증과 엄격한 상호주의에 바탕을 둔 대북강경정책 추구로 그 방향을 선회하였다. 취임후 4개월 이상의 대북정책의 검토 끝에 2001년 6월 6일 부시 대통령은 성명을 통해 미사일 및 핵과 함께 재래식 무기도 포함한 포괄적인 협상 재개를 북한에 제의하였다.

이러한 부시 행정부의 대북강경선회로 인해 거의 수교단계까지 이르렀던 북미관계가 다시 과거와 같은 냉랭한 관계로 발전되고 있는 것이다. 북미관계의 긴장으로 말미암아 한미관계도 클린턴 정부 시기와는 같지 않은 상황이다.

특히, 제임스 켈리 차관보의 방북 과정에서 북한이 우라늄농축 핵 개발 계획을 추진하고 있음을 시인하고, NPT 탈퇴를 선언하는 등 핵 개발을 재개할 의사를 강하게 보임에 따라, 북한 핵 문제의 해결을 둘러싸고 한미관계도 갈등이 노정되어 왔다. 한국 정부는 대화를 통한 해결을 강조하는 "선협상, 후포기"를 주장하고 있는 반면, 부시 행정부는 "선핵포기, 후협상"을 강조하고 있어 한미간의 대북정책의 조율이 쉽지 않은 실정이다.

지난 5월에 있었던 한미정상회담에서 북핵문제를 평화적으로 해결하되, 한반도에서 평화와 안정이 위협될 경우에는 '추가적 조치'를 취할 수 있다고 천명했으나, 어느 단계에서 추가적 조치를 취할 것인지에 대해서는 양국간에 합의된 바가 없다. 한국은 대화에 더 무게를 두고 있으나, 미국은 봉쇄에 더 치중하고 있는 것이 분명하다. 즉, 미국은 협상과 봉쇄를 병행하여 추진하는 것이 북한 핵 문제를 푸는 데 더 효과적이라고 보고 있는 것이다.

6월 초 개최된 G8정상회담에서도 북한과 이란에 대해 국제원자력기구(IAEA)의 사찰을 수용하고, 국제핵안전조치를 준수하라는 공동성명을 부시 대통령이 강력히 주장하여 발표했다. 또한 미국은 대량살상무기 거래를 차단시키기 위한 새로운 국제연대 구축에 박차를 가하고 있으며, 이의 일환으로 스페인 마드리드에서는 대량살상무기 확산 방지를 위한 12개국 회의가 열리기도 했다.

미국은 북한과 이란 등의 무기밀매를 막기 위해 미국의 정보와 동맹국들의 개별 국

내법을 창조적으로 적용. 각 국의 영해나 영공에서 북한과 이란의 무기 운반을 저지하도록 하는 선제적 선제공격(pre-emptive pre-emption) 방안을 마련했다는 뉴욕타임스의 보도도 나오고 있다. 북한의 경우에는 봉쇄 대상이 미사일과 핵물질뿐만 아니라 경제화의 주요 수입원인 마약 등에까지 확대 적용된다는 것이다.<sup>34)</sup>

일본은 미국과의 정상회담에서 북한 핵 문제 해결에 있어 '더 강경한 조치'를 취할 수 있다고 천명한 데 이어, 한일정상회담에서도 대북압력을 강조한 것으로 알려지고 있으며, 핵 문제의 해결 이전에는 북한에 대한 경제원조를 할 수 없다는 강경한 입장을 표명하기도 했다. 이미 일본은 북한 선박의 검색 강화와 조총련 관련 시설에 대한 면세혜택 중지, 그리고 대북 수출기업에 대한 수사확대 등 대북 강경 조치들을 취하고 있는 실정이다. 미일간에 대북압박에 대한 상당한 정도의 정책적 조율이 있었던 것으로 평가된다.

6월 13일에 열린 한·미·일 대북정책조정그룹(TCOG) 회의의 '공동발표문'<sup>35)</sup>을 보면, 북핵프로그램의 종식을 위한 다자대화에 한국과 일본의 참여가 필수불가결하다는 점에 합의했고, 북한이 핵무기 프로그램을 즉각적이고 검증가능한 방법으로 종식시킨다면, 국제사회와의 관계와 북한 주민들의 생활을 개선시킬 기회를 제공할 것이라는 점을 재확인하고 있다. 그리고 북한의 마약 밀매, 위폐 등 북한내 조직의 위법 행위에 대한 우려를 표명하였으며, 그러한 행위를 종식시키기 위해 여타국과 국제기구간의 협력 방안에 합의했다고 한다. 이러한 합의는 북한으로 하여금 핵 프로그램을 철폐하도록 당근을 제시하면서도 동시에 핵 문제 해결에 있어 미국과 일본이 강행하고 있는 대북압박에 한국 정부도 어느 정도 동의하는 것이 아닌가 하는 평가를 해볼 수 있겠다.

상기한 바와 같이 이와 같은 외교적 압박과 중국 등의 노력으로 북한은 마침내 러시아를 포함하는 6자회담을 수용하기에 이르렀다. 6자회담에서 북한이 주장하는 바, 비공식적인 북미양자회담에 가능할 것인지는 확신할 수 없으며, 이에 대한 보장을 둘러싸고 다시 한번 6자회담에 난항을 겪을 가능성도 배제할 수는 없을 것이다. 미국은 콜린 파월 국무장관이 7월 30일 언급했듯이, 대북불가침을 다자 공동선언 형태로 보장하고, 북한의 핵 포기를 조건으로 일부 인센티브를 제공할 방침인 것으로 알려지고 있다.

결국, 북한 핵 문제를 궁극적으로 해결하기 위해서는 북한의 핵 포기와 미국의 불가침을 어떤 형태로 보장하느냐 하는 점에 달려 있다고 판단된다. 한국 정부는 1단계로 다자회담 참여국 공동 명의의 선언을 통해 북한체제를 보증하고, 2단계로 미의회의 결의를 통해 체제보장 선언을 보강한다는 전략을 세우고 있다고 알려지고 있다.<sup>36)</sup> 미 의

34) 『조선일보』, 2003년 6월 17일 참조.

35) 외교통상부, "한·미·일 TCOG 회의 공동언론발표문." 주요현안정보제공(26차), 2003년 6월 16일.

회의 결의를 통해 북한체제를 보장하는 문제는 공화당의 강경파들이 자리하고 있는 미 의회가 과연 이러한 결의를 통과시킬지가 매우 불확실하기 때문에 위험한 정책이라고 생각된다. 만에 하나 미 의회가 반대 결의안을 낸다면, 이것이 북한에 주는 메시지는 심각한 것이 될 것이다.

다자회담을 통해 북한 핵 문제를 말끔히 해결하기 위해서는 우선 한·미·일간의 긴밀한 정책적 공조를 통해 일치된 주장을 가지고 북한을 설득해야 한다. 3국 사이에 불협화음이 나온다면 효과적인 결실을 얻기는 매우 어려울 것이다.

이번 다자회담에서는 1994년의 제네바합의에서처럼 북한의 과거의 핵무기는 불문에 부치고 현재와 미래의 핵무기만을 동결하는 방식은 결코 추구해서는 안 된다. 북한의 핵 개발 의혹을 완전히 제거할 수 있도록 확실한 검증 조치를 수반하는 타결안이 도출되어야 할 것이다. 이를 위해 우리 정부는 분명한 정책을 갖고 한·미·일 3자협약의 6자회담에 임해야 할 것으로 생각된다.

한편, 6자회담에서도 북한 핵 문제가 풀리지 않고, 북한이 핵 개발 계획을 포기하려 하지 않을 경우에는 대화만을 통한 해결은 한계가 있다고 생각된다. 이런 상황이 전개된다면 한·미·일간의 정책적 공조를 통해 북한 핵 문제의 유엔 안전보장이사회의 회부와 같은 외교적 압박 내지는 경제적 제재가 좀 더 효과적일 것으로 보인다. 중국과 러시아도 북한의 핵 개발은 반대하고 있으므로 이들과의 협력도 필수적이다.

이러한 외교적 압박이 성공하지 못한다면, 한미양국은 결국 북한의 핵은 핵으로 견제한다는 '핵억지전략' 하에서 한미간의 핵우산을 강화하는 방향으로의 정책적 합의도 미리 고려해 두어야 한다. 하지만 미국에 의한 북한의 핵개발시설 공격 시나리오는 곧 한반도에서 전면전쟁을 의미하는 것이므로 한국 정부로서는 완강하게 반대해야 할 것이다. 이 경우에도 미국 내에서는 핵무기 개발 의혹을 제거하는 데 있어 이라크에 비해 "이중기준"을 적용하고 있다는 비판이 고조될 것이므로 한국 정부로서는 미리 이러한 비판을 약화시킬 수 있는 대미로비와 여론 조성이 필요할 것으로 생각된다.

핵억지전략에 의한 북한의 핵을 견제하는 시나리오의 한반도 안보상황을 매우 불안정하게 할 것이므로 한미양국은 북한이 핵을 포기할 경우, 상당한 정도의 경제지원과 북미관계 개선 등의 사탕을 준비하고 있다는 점을 북한에게 제시하여 대화로 풀 수 있는 길을 마련해 두는 것도 매우 중요하다. 특히, 한국 정부는 부시 행정부에 대해서도 북한이 선 듯 핵과 미사일 개발을 포기하지 못하거나 재래식 무기를 감축하지 못하는 이유가 자신의 안보적 불안감에 기인한다고 하는 사실을 강력히 주지시켜 부시 행정

36) 『조선일보』, 2003년 8월 2일.

부가 유연한 자세를 가질 수 있도록 하는 것도 필요할 것이다.

북한은 핵 개발이 북한의 경제적 위기와 안보적 불안감을 해소하는 데 전혀 도움이 되지 않는다는 사실을 명확히 인식할 필요가 있다. 만에 하나 북한의 핵무기 보유가 확실해진다면, 이는 북한을 고립화의 길로 치닫게 하는 결과만을 초래하게 될 것이다. 북한의 핵 보유가 확실해진 이상 남한의 대북경제협력은 더 이상 국민적 지지를 얻지 못할 것이고, 미국, 일본 등의 대북봉쇄정책은 더욱 강화될 것이기 때문이다. 또한 북한의 핵 보유로 인해 일본과 남한 내에서 핵 무장하자는 주장이 점차 고조될 것이므로 동북아시아의 핵 확산 경쟁이 발생할 가능성이 높다. 이는 북한에게는 물론 우리 민족 전체를 위해서도 결코 이로운 일이 아니다. 따라서 북한은 자신들의 입장에서의 민족 공조만을 주장할 것이 아니라, 국제사회와의 공존을 통한 한민족 전체의 화해와 번영을 위한 대승적인 민족공조도 새삼 되새겨보아야 할 것이다.

북한은 여러 우여곡절을 겪으면서 현재 6자회담을 수용하겠다는 의사를 밝혔다. 이러한 다자간 협상이 성공한다면, 이는 동북아시아국가들 사이에 안보협력에 대한 중요한 경험과 교훈을 주게 될 것이다. 따라서 이와 같은 다자간 협상들이 계속되어 제도화된다면 동북아시아에서의 다자간협의체 결성이 구체화될 가능성도 배제할 수 없을 것으로 생각된다. 이러한 맥락에서 한국 정부는 북한 핵문제의 해결을 위한 다자간 협상이 성공하도록 다양한 아이디어를 개발, 제안하는 데 외교적 역량을 집중해야 할 것이다.